Estudios Internacionales 185 (2016) - ISSN 0716-0240 • 31-58
Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile

A casi cuatro décadas del Consenso de Washington ¿Cuál es su legado en América Latina?

Nearly four decades of Washington Consensus, what is his legacy in Latin America?

Felipe Morandé L. *

Resumen

Treinta y siete años después de que John Williamson definiera el término, las economías de América Latina descansan hoy mayormente en los pilares establecidos en el Consenso de Washington. Este artículo describe el contexto en que dicho programa económico de estabilización y reforma fue implementado en los diversos países de la región, y extrae conclusiones en cuanto a qué ha funcionado, qué no ha funcionado y cuáles son los desafíos hacia el futuro.

Palabras Clave: Consenso de Washington – América Latina – estabilización – reformas estructurales – liberalización de mercados – privatización de empresas públicas – inflación – crecimiento – crisis – vulnerabilidad financiera.

* Profesor Titular de la Universidad de Chile. fmorande@gmail.com. Recibido el 13 de junio de 2016. Aprobado el 16 de agosto de 2016.

Abstract

After thirty seven years of John Williamson's creation, most of Latin American economies look today somewhat shaped by Washington Consensus. This article describes the context that framed the implementation of such a stabilization and reform program in various countries in the region. Conclusions are derived as to what has worked, what has not and what the challenges for the future are.

Keywords: Washington Consensus – Latin America – stabilization – structural reforms – market liberalization – privatization of public firms – inflation – growth – crisis – financial vulnerability.

Introducción

Corría 1989, a punto de expirar la "década perdida" de América Latina, cuando el economista británico John Williamson planteó los diez componentes básicos de un programa económico aplicable a economías en desarrollo, que enfrentaban situaciones de crisis de pagos internacionales. Dicho programa fue bautizado por el mismo Williamson como el "Consenso de Washington", en el sentido que, en su opinión, representaba lo que los organismos financieros multilaterales (OFM) con asiento en Washington DC (el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial) más el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, exigían a los países en desarrollo como condición para otorgarles créditos y ayuda financiera.

Aunque el programa estaba pensado para todos los países del mundo que circulaban en la esfera de acción de esos OFM, el caso de América Latina era muy cercano y rico en experiencias fallidas en cuanto a crecimiento económico, inflación, manejo de las políticas macroeconómicas, rol del Estado e integración a la economía mundial. Por tanto, no resultó extraño que fuera en esta región donde el debate sobre el programa resultara más intenso y donde, en vista de los desastrosos resultados económicos y sociales de la "década perdida" de los ochenta, fueran más atingentes los créditos y ayuda de los OFM con la condicionalidad descrita en el Consenso de Washington. Sea obligados por alguna crisis o por convicción, lo cierto es que durante la década posterior –los noventa–, la mayoría de los países de América Latina aplicó, con distintos grados de intensidad, varias de estas prescripciones. Es interesante entonces ver hoy, y con la perspectiva del tiempo, qué significó el Consenso de Washington para América Latina, qué resultados económicos, buenos o malos, pueden ser atribuibles al programa, y cuál es su legado.

Es importante consignar que existe toda una mitología en torno al concepto de Consenso de Washington, en cuanto a que se le ve por muchos como las tablas de la ley del neoliberalismo. Creo que es una imputación muy exagerada, pero a la vez muy extendida. Por esta razón, es bueno aclarar que el uso del término Consenso de Washington en este trabajo, es en su acepción original, tal como la planteó Williamson en un comienzo, y no como un sinónimo de neoliberalismo. Esto no es una disculpa, sino simplemente una aclaración para que el lector no haga una lectura equivocada del título.

¿En qué consistía el Consenso de Washington?

A partir de su interpretación de la condicionalidad impuesta por los OFM en sus créditos y ayudas durante la década de los ochenta, particularmente en América Latina, Williamson definió diez recomendaciones de política económica:

1. Disciplina fiscal, en cuanto a reducir y evitar grandes déficits en las cuentas públicas.
2. Focalización del gasto público en subsidios dirigidos a los más pobres –incluidos aquellos destinados a la salud primaria y a la educación escolar– y en infraestructura, descartando subsidios universales.
3. Ampliación de la base tributaria, aplicación de un impuesto al valor agregado y reducción de las tasas marginales del impuesto a la renta.
4. Tipos de cambio competitivos[1].
5. Apertura al comercio internacional, con particular énfasis en la eliminación de las restricciones no arancelarias a las importaciones (cuotas, depósitos previos, tipos de cambio múltiples) y en la aplicación de aranceles bajos y parejos.
6. Apertura a la inversión extranjera directa.
7. Privatización de empresas públicas.
8. Desregulación de mercados, fomentando la libre competencia con especial cuidado en no desechar regulaciones prudenciales a los mercados financieros y otras a favor de la protección del medio ambiente.
9. Liberalización de las tasas de interés.
10. Fortalecimiento de los derechos de propiedad (certeza jurídica).

Nótese que todas estas recomendaciones hacen referencia a una falencia o distorsión existente, al menos desde la perspectiva de la teoría económica. Pensando en América Latina en la década de los ochenta, es evidente que había un serio problema de déficit fiscal y cuasi fiscal[2] en varios países, que se arrastraba desde antes de la crisis

[1] Williamson era un campeón del *crawling peg* o bandas cambiarias ajustables a la diferencia entre la inflación interna e internacional. El término «competitivo» se refería aquí a una moneda local no sobrevalorada artificialmente.

[2] Cuasi fiscal se refiere al déficit que presentan instituciones públicas fuera del gobierno central, incluidas

de la deuda externa, y que, en cierta forma, fue un factor detonante de la misma crisis: antes de 1982 hubo una fuerte expansión del gasto fiscal financiado con endeudamiento externo (la "plata dulce"), un tipo de cambio apreciado y, consecuentemente, una expansión insostenible de la actividad económica (principalmente consumo)[3]. En 1981, cuando comienzan a subir –sustancialmente– las tasas de interés en EE.UU., se interrumpen los flujos de capitales después de que México, incapaz de pagar sus compromisos financieros a esas tasas más altas, entra en cesación de pagos en 1982. Con ello, llega la recesión y la menor actividad económica reduce los ingresos tributarios, poniendo una presión adicional sobre el déficit fiscal. Las recomendaciones (a) y (c) del Consenso de Washington apuntan a enfrentar directamente el problema, buscando una mayor recaudación de impuestos y un ajuste a la baja en el gasto público, como una condición para que el FMI concurra al financiamiento del déficit fiscal. Las propuestas (b) y (g) también tienen un trasfondo fiscal, porque apuntan a racionalizar el gasto público –en el caso de la focalización– y a reducir el efecto sobre el déficit que generaban las usualmente grandes pérdidas de las empresas públicas.

Por otra parte, el enorme flujo de capitales que llegó a América Latina entre 1978 y 1981, fruto de la gran liquidez en los mercados financieros internacionales a partir del reciclaje de los llamado "petrodólares", ayudó no solo a financiar el exceso de gasto (público y privado) en varios países de América Latina, sino que también trajo consigo una significativa apreciación real de las monedas locales. Tal apreciación fue apoyada, usualmente, por la adopción de regímenes cambiarios funcionales al objetivo de reducir la inflación, como tipo de cambio fijo o ajustes decrecientes del tipo de cambio nominal, de acuerdo a un esquema pre fijado (la "tablita" de Argentina y Chile a fines de los setenta). Pero lo que fue bueno para reducir la inflación, trajo como resultado negativo una pérdida de competitividad de las exportaciones de la región, así como de las industrias que sustituían importaciones, estancándose la oferta local en detrimento de productos y servicios importados. La propuesta en el Consenso de Washington, en orden a mantener tipos de cambio competitivos (propuesta (g)), buscaba advertir a los gobiernos latinoamericanos que el costo de

empresas públicas y gobiernos locales.

[3] Una notable excepción fue Chile, donde el aumento de gasto previo a la crisis fue fundamentalmente privado (consumo e inversión). De hecho, en 1980 el gobierno central experimentó un superávit cercano al 8% del PIB.

usar el tipo de cambio como una herramienta de estabilización de precios (una moneda local sobrevalorada), en un contexto de fuertes influjos de capitales, trae daños a las posibilidades de aprovechar las ventajas comparativas del país correspondiente, disminuyendo su potencial de crecimiento.

La preocupación por el crecimiento de mediano y largo plazo también está detrás de casi todas las propuestas, bajo la premisa que más mercado y menos regulaciones distorsionadoras apuntan en esa dirección, porque resulta en una mejor asignación de recursos, en cuentas públicas más sanas y en un acceso a financiamiento de la inversión más fácil y sostenible en el tiempo[4]. Pero lo planteado por el Consenso de Washington son los mínimos a cumplir, considerando el punto de partida de la mayoría de los países de América Latina. Así, por ejemplo, el nivel de trabas no arancelarias a las importaciones que existía durante los setenta, era ciertamente exagerado y los aranceles muy altos y disparejos. Ello llevaba a que se produjeran bienes relativamente sofisticados, como automóviles y televisores, a costos y precios sustancialmente más elevados que en el mundo desarrollado, y en variedad y calidad mucho menores. Esta evidente distorsión hacía que fuese más rentable para el sector privado usar masivamente sus recursos en tales industrias antes que en actividades donde el país tuviese ventajas competitivas y potencial exportador. Y privaba a los consumidores de bienes durables más baratos y de mejor calidad. Por tanto, lo que propone el Consenso de Washington (propuesta (e)) es simplemente mover el péndulo desde una economía muy cerrada a una más abierta, que conduzca a una asignación de recursos menos ineficiente.

Algo similar puede decirse respecto de las propuestas (h), desregulación de mercados y (g), privatización de empresas públicas. Eran usuales en América Latina las fijaciones de precios de bienes de primera necesidad (y en algunos casos, de un espectro más amplio de bienes y servicios) en valores inferiores a sus costos, con el fin declarado de favorecer a los sectores de menores ingresos. El resultado era la aparición de mercados negros, escasez del pro-

[4] Aunque actuaban coordinadamente en la década del ochenta en América Latina, podría decirse que las propuestas de la (a) a la (d) eran más asimilables a la condicionalidad en los créditos de financiamiento de los déficit fiscal y de balanza de pagos que hacía el FMI (corto plazo), en tanto la preocupación por los ajustes más estructurales de la economía subyacente en las restantes propuestas se vinculaban a la condicionalidad presente en los créditos de más largo plazo que hacía el Banco Mundial.

ducto y corrupción[5]. También era usual la fijación de las tarifas de los servicios públicos (agua, luz, telecomunicaciones) en valores muy reducidos, lo que generaba una sobre demanda por ellos, pérdidas en empresas públicas o desinversión cuando se trataba de empresas privadas. De modo que limpiar estas distorsiones era algo básico por hacer[6].

Hacia fines de los años setenta, la presencia de empresas públicas era muy relevante en prácticamente toda América Latina. Las había ciertamente en el área de los servicios públicos, pero se extendían también a áreas diversas, como líneas aéreas, navieras, bancos, compañías de seguros, refinerías de petróleo, minas, forestales, diarios, canales de TV y distribuidoras de combustible, entre otras. En casos más extremos, el Estado también participaba en la producción de alimentos y bebidas, imprentas, papel, productos farmacéuticos, y un largo etc. Tan grande presencia presentaba tres problemas. En primer término, con escasas excepciones, las empresas públicas mostraban serios problemas de gestión por falencias en sus gobiernos corporativos (directorios seleccionados con criterios políticos, baja fiscalización del trabajo de los ejecutivos) y sobredotación de personal[7]. Segundo, y como ya fue comentado, sus precios solían ser fijados por el gobierno con un criterio "social" –es decir, a valores bajo el costo–, generando con ello una tendencia crónica hacia las pérdidas que debían ser cubiertas por transferencias desde el gobierno central (presionando el déficit fiscal) o, en el mejor de los casos, por endeudamiento directo con aval del Estado. Y tercero, tenían muy pocas posibilidades de invertir para crecer e innovar, porque los recursos para ello provenían del presupuesto del gobierno central, siempre apretado, lo que llevaba a una subinversión crónica. Por lo tanto, la propuesta de privatización contenida en el Consenso de Washington no se hacía para quitarle al Estado las "pocas" empresas que tenía en áreas claves o estratégicas, sino más bien, una vez más,

[5] En Chile, en 1972, el Ministerio de Economía fijaba los precios de más de 3.000 bienes y servicios.

[6] La alta inflación hacía, además, que el proceso de ajuste de precios controlados que hacía el gobierno, quedara rápidamente rezagado con respecto a la velocidad que adquiría el aumento de los precios no controlados, lo que generaba fuertes cambios en los precios relativos de bienes y servicios. Adicionalmente, aunque la inflación fuera 200% o 300% en un año, siempre resultaba políticamente complejo para el gobierno subir de atrás el precio, por ejemplo, del pan o la electricidad en un 200% o 300%.

[7] Cuando la aerolínea LAN Chile fue privatizada, en 1976, contaba con más de cuatro mil empleados y una flota de quince aviones.

para mover el péndulo desde un extremo hacia una situación más equilibrada.

La propuesta de liberalización de las tasas de interés (i) podría enmarcarse en la más general desregulación de mercados, pero merece un trato aparte por la importancia de esta variable en el desarrollo de los mercados financiero. Era usual en América Latina que el gobierno fijara las tasas de interés de los créditos y captaciones bancarias, y que lo hiciera en niveles nominales inferiores a la inflación[8]. Esto arrojaba tasas de interés reales negativas, desmotivando el ahorro financiero y forzando a los bancos a ser muy estrictos (y a veces en forma arbitraria) en el acceso al crédito. Nótese que la propuesta (i) también señala que se debe procurar que las tasas (reales) alcancen niveles "moderados" después de su liberalización, lo que implica algún grado de intervención de la autoridad en los mercados financieros.

Finalmente, la propuesta (j) que plantea fortalecer el derecho de propiedad, se hizo en el contexto de dos o tres décadas previas de expropiaciones y nacionalizaciones arbitrarias en la región, sin o con baja indemnización, así como, en algunos casos, de sistemas judiciales influidos políticamente o derechamente corruptos en la aplicación de la ley. Así, la inversión privada, tanto interna como extranjera, tenía una sustentación legal precaria que la inhibía. Esta propuesta está muy vinculada a aquella que propone la apertura a la inversión extranjera directa (f). Los discursos populistas eran también nacionalistas, donde la fobia y la desconfianza a lo extranjero, adornadas con términos como "imperialismo", "hegemonía capitalista extranjera", "soberanía económica" y otros, se traducía en políticas de desaliento a la inversión externa, particularmente en recursos naturales. Tal política conducía, con el tiempo, a desinversión en estos sectores y a un crecimiento mucho menor del PIB y del ingreso nacional[9]

¿Cómo se aplicó el Consenso de Washington en América Latina?

Varias de las propuestas del Consenso de Washington fueron

[8] En muchos casos la inflación era muy alta, por lo que resultaba habitual que la tasa de interés fijada por la autoridad resultara negativa.

[9] No se puede negar que la experiencia en el siglo XX con respecto a multinacionales explotando los recursos naturales de la región estaba lejos de ser óptima, tanto desde un punto de vista respecto a cuánto de la renta económica quedaba en casa y cuánto se llevaba el inversionista extranjero. También era usual que estos inversionistas extranjeros influyeran en la política interna de los países.

asumidas en la mayoría de los países más gravitantes de la región durante la primera mitad de la década de los noventa. Ciertamente, el estancamiento con alta inflación que caracterizó a aquéllos durante la década anterior era un aliciente para el cambio respecto del esquema de políticas de corte populista y de amplia y desordenada intervención estatal, esquema que era sustancialmente distinto a lo que sugería el Consenso de Washington. Se suma que la situación que enfrentaban respecto del financiamiento de sus obligaciones internacionales era muy crítica, por lo que los recursos que pudieran obtenerse del FMI y del Banco Mundial eran indispensables para evitar un colapso mayor. Y estos OFM condicionaban esos créditos a la aplicación, en el corto y mediano plazo, de políticas como las propuestas en el Consenso de Washington.

Pero hay también un tercer elemento que influyó: la caída del muro de Berlín y la muerte de los socialismos reales. Las banderas de la izquierda y del progresismo a nivel global se vieron muy afectadas por el derrumbe de la promesa del socialismo comunista, haciendo que de pronto estos sectores se vieran huérfanos de un discurso centrado en la búsqueda de una sociedad diferente al capitalismo. Parecía que no había otra alternativa y que el "fin de la historia" había llegado[10]. Ello hizo que las medidas propuestas en el Consenso de Washington fueran vistas como un camino inevitable hacia un esquema capitalista moderno, el único sistema viable en el largo plazo y que conllevaba una promesa de mayor bienestar. Parte fundamental de dicho esquema era hacerse parte de la globalización, que era vista como un tren de alta velocidad que dejaba muy atrás, sumidos en el subdesarrollo, a los países que no se subían a él.

No hay que desdeñar tampoco el efecto demostración que venía de Chile. Luego de diecisiete años de dictadura y la aplicación de políticas que se remontaban a la segunda mitad de los setenta, en 1990 se instaló un régimen democrático y un gobierno de centro izquierda que respetó escrupulosamente la mayor parte de las reformas hechas por Pinochet, con gran éxito económico y político. Sin duda que este ejemplo de "renovación" de la izquierda chilena, haciendo políticas económicas de libre mercado, acompañadas de medidas para disminuir la pobreza, tuvo alguna influencia en el resto del continente.

Como sea, el proceso de asimilación de políticas en línea con lo propuesto por el Consenso de Washington comienza con la últi-

[10] Francis Fukuyama (1994). *El fin de la historia y el último hombre*, Editorial Planeta.

ma década del siglo XX[11]. Figuras emblemáticas en la historia reciente de América Latina se ubican detrás de este proceso. En Argentina, Carlos Menem (1989-1999); en Brasil, Fernando Henrique Cardoso (1994-2002); en México, Carlos Salinas de Gortari (1998-1994); en Perú, Alberto Fujimori (1990-1998), y en Colombia, César Gaviria (1990-1994).

Es bueno señalar que, aunque en este artículo se hace referencia permanentemente al Consenso de Washington como inspirador de las reformas adoptadas en los noventa, la mayor parte de los gobiernos en la región presentó tales reformas como parte de un programa de gobierno integral y coherente, y no como la aplicación de dicho Consenso[12]. Hubo algunos que, por conveniencia, en su discurso frente a la opinión pública culpaban al FMI por los recortes fiscales y al Banco Mundial por imponer reformas como las desregulaciones y las privatizaciones a cambio de créditos de largo plazo. Esta condicionalidad, que de hecho existió, llevó el nombre de "programa de ajuste estructural" y justamente tuvo su mayor intensidad en la década de los noventa.

En Argentina, tal vez el hito principal de política económica de los noventa fue la aprobación e implementación de la Ley de Convertibilidad[13], a partir de abril de 1991, impulsada por el recién nominado ministro de Economía del primer gobierno de Menem, Domingo Cavallo. Esta ley consagraba un tipo de cambio del nuevo peso argentino –que reemplazó al austral, de corta vida– de uno a uno con el dólar de EE.UU., medida que se apoyaba en un Banco Central que solo alteraba la cantidad de dinero conforme subían o bajaban las reservas internacionales. Parece curioso que planteemos que este congelamiento estricto (apoyado en una ley) del tipo de cambio, sea coherente con el Consenso de Washington, que propone explícitamente un tipo de cambio "competitivo" como oposición a uno fijo. Pero lo cierto es que el plan de convertibilidad no solo fue visto como la única opción para frenar una inflación que en 1989 había llegado al 5.000%, sino como un programa integral de reformas que sí apuntaban en la dirección de lo sostenido por el Consenso de Washington. Cavallo

[11] Con la notable excepción de Chile que, como se señaló, comenzó sus reformas quince años antes.

[12] El caso más notorio en este sentido es el de México, donde Salinas de Gortari reinventó el término «liberalismo social», como veremos más adelante, para darle un contenido conceptual e ideológico a las reformas.

[13] Véase Mario Rapoport, *El plan de convertibilidad y la economía argentina (1991-1999)*, Economía e Sociedade, dezembro 2000.

estimó que en Argentina era necesaria una camisa de fuerza –la paridad uno a uno por ley[14]– para disciplinar a la política fiscal, causante última de la hiperinflación previa, y para fomentar reformas que promovieran la flexibilidad de precios y salarios, junto con más eficiencia en la asignación de recursos –desregulación, apertura comercial, privatizaciones– como una manera de hacer sostenible la paridad uno a uno en el mediano y largo plazo[15].

Las privatizaciones de empresas públicas habían comenzado tímidamente en 1990, pero el plan de convertibilidad puso el pie en el acelerador, impulsando el rápido traspaso de entidades del Estado a manos privadas. Hacia el final del primer gobierno de Menem, se habían privatizado treinta y tres empresas públicas, se habían otorgado diecinueve concesiones de diversa índole y otras ochenta y seis concesiones petroleras. Como resultado, entraron a las arcas fiscales casi US$ 5.500 millones.

En 1993 se introdujo un nuevo sistema previsional de acumulación individual, siguiendo al ejemplo chileno de 1981, en el que se creó la figura de las AFJP, administradoras privadas de los fondos ahorrados por los afiliados, tanto obligatorios como voluntarios. Este sistema coexistió con el anterior, de reparto, por varios años.

En noviembre de 1991, Cavallo dispuso la eliminación de una amplia gama de regulaciones heredadas, en transporte y puertos, comercio, farmacias, vitivinicultura, azúcar, servicios profesionales y también salarios. Antes, en marzo de ese año, el ministro de Economía había abolido los derechos de exportación y los derechos específicos de importación, y redujo los aranceles a tasas bien inferiores al promedio vigente a la fecha.

Un hito relevante vinculado al comercio internacional fue la creación de Mercosur, también en 1991, donde Argentina participaba con Brasil, Uruguay y Paraguay. La unión aduanera creada fue muy instrumental al comercio de pro-

[14] Nótese que al estar fijado el tipo de cambio en una ley, se hace muy compleja su modificación. Cuando se trata de un régimen de tipo de cambio fijo o administrado por una entidad tipo Banco Central, la modificación de la paridad en caso de necesidad se hace en forma sorpresiva, en un plazo muy breve, para evitar transferencias de riqueza, especulación y mayores trastornos en los mercados. Si para alterar el tipo de cambio se requiere modificar una ley, la sorpresa desaparece y los plazos se alargan, creando un ambiente propicio para severos *shocks* monetarios y financieros.

[15] La idea de Cavallo era llegar después de un tiempo a reemplazar el peso argentino por el dólar, cuestión que nunca llegó a concretar. Sí lo hizo Ecuador unos años más tarde, con la asesoría del ese entonces exministro Cavallo.

ductos industriales entre Argentina y Brasil.

Para enfrentar el crónico problema fiscal, el gobierno dispuso, desde la perspectiva tributaria, una serie de modificaciones para reducir la evasión y para simplificar una desordenada y distorsionadora estructura de impuestos, poniendo el énfasis en el IVA y algo menos en el impuesto a la renta. En tres años, desde 1991 a 1994, la recaudación aumentó cerca de 200% y el IVA concentró 4/5 de la misma. Por el lado del gasto, Cavallo gestó un "Pacto Fiscal" a manera de poder contener las transferencias a las provincias, eliminó diversos subsidios y redujo, en un comienzo, la plantilla del sector público.

En el frente externo, en diciembre de 1992, el gobierno se acogió al Plan Brady, lo que representó un alivio en los pagos internacionales anuales superior al 30%.

En el caso de Brasil, es necesario hacer referencia a dos etapas en el intento de implementación de políticas en línea con lo recomendado por el Consenso de Washington. La primera corresponde al gobierno de Collor de Melo (1990-92) y la segunda a la aplicación del Plan Real a contar de 1994, cuando Fernando Henrique Cardoso era ministro de Hacienda de Itamar Franco (1993-94) y después presidente (1994-2002). La distinción es necesaria porque, si bien el Plan Real sentó las bases para abatir definitivamente una alta inflación crónica en Brasil, fue durante la breve administración de Collor de Melo que se comenzaron a llevar a cabo las reformas de carácter más estructural alineadas al Consenso de Washington.

En efecto, en 1990 comenzó su aplicación la Política de Industrialización y Comercio Exterior (PICE), que buscaba la apertura de la economía brasileña al comercio internacional y, a la vez, que las empresas locales invirtieran más en innovación (con subsidio del Estado) con el fin adicional de aumentar los salarios reales. Las medidas contempladas en PICE incluyeron la reducción gradual de tarifas y otras restricciones a las importaciones (manteniendo, eso sí, un grado importante de protección a algunas industrias clave), la instauración de mecanismos *anti-dumping*, la creación del Banco Exterior para financiar exportaciones, y el uso de compras del Estado de productos de alta tecnología hechos en Brasil.[16]

Collor de Melo también instauró el Plan Nacional de Desestatización (PND), un registro de empresas susceptibles de ser privatizadas, que alcanzó a tener casi setenta empresas. Hacia el final de este gobierno, poco menos

[16] Ver Villela, Anibal. *The Collor Plan and the Industrial and Foreign Trade Policy*. Institute of Applied Economic Research. 1997.

de veinte compañías habían sido privatizadas, recolectando el gobierno cerca de US$ 4 mil millones en sectores como el petroquímico, acero y fertilizantes. El PND se usó también para eliminar varios monopolios estatales. Los ingresos por estas ventas de empresas públicas fueron usados principalmente para recomprar la deuda pública[17].

Collor de Melo tuvo dos problemas: primero, fracasó en sus intentos por reducir la inflación, la que a fines de 1992 ya alcanzaba más de 2.000% anual y en junio de 1994 –justo antes del Plan Real– se empinaba sobre 8.000% anual equivalente. Y segundo, fue destituido de su cargo en 1992 por acusaciones de corrupción.

El Plan Real de Cardoso puso justamente el foco en terminar con la hiperinflación y avanzar rápido hacia una inflación de un dígito. Aunque comenzó gradualmente a mediados de 2003, su hito más importante ocurre el 1 de julio de 1994, cuando se establece una nueva moneda, el real, fijándose una paridad uno a uno con el dólar de EE.UU. Al igual que en Argentina algunos años antes, la medida se acompañó por el abandono de una política monetaria independiente[18]. Esta decisión buscaba anclar la inflación interna a la inflación internacional y disminuir la indización de contratos y salarios a la inflación pasada, que era vista como una causa del fuerte componente inercial de la inflación en Brasil arrastrado por décadas. Para acompañar este esfuerzo, además se limitó por ley la posibilidad de indizar precios y contratos a la inflación pasada.[19]

Sin embargo, Cardoso y sus asesores sabían que la fijación del cambio y el ataque a las normas indizatorias no eran ni de lejos suficiente. Estaban conscientes que la causa última de la alta inflación era el crónico déficit fiscal, por lo que el plan también debía contener medidas para disminuir dicho déficit[20]. Estas medidas fueron, por el lado tributario, instaurar un nuevo impuesto a las transacciones financieras y reducir la evasión, y por el lado del gasto, preservar los recortes que se habían instaurado en el gobierno de Collor de Melo. Un componente del gasto que no dejó de crecer en toda la década

17 Ver BNDES: Histórico do PND. BNDES. Diciembre 2002.

18 Pero a diferencia de los vecinos del sur, el tipo de cambio uno a uno no fue refrendado en una ley, sino que quedó al arbitrio del ministerio de Hacienda y el Banco Central.

19 Ver «La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis», de Pedro Sáinz y Alfredo Calcagno, documento CEPAL, 1999.

20 Muchos de los intentos previos por controlar la inflación habían fracasado por justamente no adoptar medidas que redujeran permanente el déficit fiscal, como el Plan Cruzado y el Plan Collor.

fue el aporte del Estado al sistema previsional, lo que obligó al gobierno a introducir una reforma a este sistema en 1999, como parte de un paquete de ajuste fiscal negociado con el FMI.

Las tasas de interés, ya liberalizadas, fueron instrumentadas por el Banco Central para ayudar en la contención de la inflación y para apoyar la paridad cambiaria[21]. El mercado financiero, por su parte, fue ordenado con el cierre de varios bancos estaduales, la privatización de otros y la fusión de algunos de ellos. Además, varios bancos privados que habían sido intervenidos en años anteriores por insolvencia, fueron devueltos al sector privado. La cartera de estos bancos fue limpiada por el estatal Programa de Estímulo a la Reestructuración y se les concedió acceso a líneas de crédito especiales con fondos públicos. La reestructuración de la banca privada fue propicia a la entrada de bancos extranjeros, la que fue vista con muy buenos ojos por el gobierno.

En México, el presidente Carlos Salinas de Gortari envolvió su programa de gobierno y la aplicación del mismo en un encuadre ideológico que llamó "liberalismo social", que tenía antecedentes en la propia historia mexicana y en el debate político a nivel mundial en el siglo XIX. Sin embargo, lo que se hizo en materia económica durante su sexenio fue la implementación de un plan que coincidía en muchos puntos con el Consenso de Washington.

Para partir, Salinas aceleró el programa de privatizaciones que había comenzado en el gobierno previo de Miguel de la Madrid. Las más de quinientas empresas en manos del Estado que había en 1988, se convirtieron en poco más de ciento cincuenta hacia el final del mandato salinista, representando menos de 10% del PIB[22]. Emblemáticas fueron las privatizaciones de las dos aerolíneas, Aeroméxico y Mexicana de Aviación, la monopólica Telmex y la banca (que había sido nacionalizada en 1982 por López Portillo). Esto último permitió la entrada de bancos extranjeros a la propiedad de los bancos mexicanos, lo que fue muy controversial en su momento. Quedaron en manos del Estado la electricidad y el petróleo (Pemex).

La venta de las empresas públicas fue presentada como necesaria para allegar recursos al tesoro nacional, de modo de pagar deuda interna e incrementar el gasto social. Los recursos que llegaron al Estado superaron los US$ 20 mil millones hacia 1994.[23]

[21] Lo que llevó a tasas reales elevadas en toda la década.

[22] «México, la modernización contradictoria», de Cristina Puga, Alambra, 1996.

[23] «México ante la crisis: Impacto social y cultural», Pablo González C., Ed.

Aunque el gobierno anterior había dado tímidos pasos hacia la apertura comercial y financiera, Salinas de Gortari hizo de la internacionalización de la economía mexicana –o la incorporación a la globalización– uno de los ejes de su programa de transformación económica. El principal hito a este respecto fue la incorporación de México al NAFTA, o Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, en 1992, donde también participaban EE.UU. y Canadá. Además, consiguió ser el primer país de América Latina en entrar a la naciente APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico) y el primer país no desarrollado en ser admitido en la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), el selecto club de los países ricos. El NAFTA facilitó la entrada de inversión extranjera directa y un enorme flujo comercial con EE.UU. Ambas cosas tuvieron como correlato el desarrollo de las empresas maquiladoras cerca de la frontera con su vecino del Norte, las cuales básicamente ensamblaban bienes industriales para el mercado estadounidense.

Otra reforma relevante de su mandato fue la abolición del régimen de minifundios, conocido como *ejido*, esquema que socializaba la propiedad agrícola a partir de la reforma agraria que databa de la Revolución. Su propósito era crear un mercado de tierras (los ejidatarios fueron convertidos en propietarios de sus parcelas) que agilizara la inversión en el agro.[24-25]

Desde el punto de vista de estabilidad macroeconómica, y frente a una inflación que había sobrepasado el 100% en 1987, el gobierno de Salinas siguió una receta "sudamericana": un tipo de cambio (semi) rígido que anclara las expectativas inflacionarias e hiciera converger la inflación interna a la internacional (un dígito) en breve plazo[26]. Le sirvió para este efecto que, después de incorporado México al Plan Brady, más las oportunidades que ofrecían las reformas liberalizadoras a los inversionistas extranjeros, los capitales externos llegaran en gran cantidad, apoyando una apreciación real del peso y, consecuentemente, una reducción rápida de la inflación interna.

Siglo XXI, 1995.

[24] Pablo González, op. cit.

[25] Esta política tenía como antecedente la entrega de títulos de propiedad a los campesinos asignatarios CORA, hecho por el gobierno de Pinochet en Chile entre 1975 y 1980, para deshacer los efectos de la reforma agraria de Frei Montalva y Allende.

[26] A partir de 1989 se instauró una banda cambiaria reptante con la diferencia entre la inflación local y la externa. Eso convergió en 1991 a una banda con piso fijo y un techo más flexible, pero el ancho de la banda se fue angostando en la práctica, por medio de una política monetaria contractiva.

Consecuente con el uso del tipo de cambio como ancla para la inflación, la política monetaria se hizo funcional a este objetivo, reduciendo los cambios en la cantidad de dinero a variaciones en las reservas internacionales. No obstante, el Banco Central de México sufrió un cambio institucional cuando el gobierno le confirió por ley autonomía en el uso de sus instrumentos. Mientras, las tasas de interés se liberaron de controles y comenzaron a ser determinadas en el mercado, con la influencia del Banco Central.

Los déficits fiscales de comienzos de los ochenta ya eran materia superada al momento de asumir Salinas. Sin embargo, durante el sexenio 1988-1994, se llevó a cabo una reforma tributaria que simplificó la estructura de impuestos en pos de neutralidad vertical y horizontal, se racionalizó el IVA y varios impuestos indirectos, al tiempo que se redujo la carga tributaria al sector privado. El gasto, en tanto, siguió una trayectoria descendente respecto del PIB que traía desde el gobierno de De la Madrid.

Durante la década de los noventa, Colombia y Perú también emprendieron reformas pro mercado, en línea con el Consenso de Washington. El caso peruano tiene algunas similitudes importantes con el chileno, como que las reformas fueron realizadas en un ambiente autoritario y que, de regreso a la democracia plena –retirado ya Fujimori–, los siguientes gobiernos no alteraron mayormente los radicales cambios realizados en los noventa, sin importar la orientación política de los mismos[27]. Esto le ha dado muy buenos resultados económicos al Perú. El otro aspecto similar es que el contexto previo a los cambios era uno de gran desorden, enormes déficits fiscales e inflación rampante. La tasa de aumento de precios llegó a 3.400% anual hacia el final del primer gobierno de Alan García; en tanto con Allende, en Chile, la tasa de inflación efectiva llegó a 1.000% en 1973. Sin embargo, hay una gran diferencia entre ambas experiencias: las reformas en Chile se iniciaron a mediados de los setenta, quince años antes que en Perú.

El caso de Colombia es algo distinto porque no tuvo, como casi todos los demás países relevantes, una situación inflacionaria desbordada como antecedente, por lo que las reformas que implementó Gaviria fueron más el fruto de los tiempos pro capitalistas de los noventa, que una consecuencia de la condicionalidad de los créditos

[27] Hubo algunos presidentes en Perú que, como candidatos, tenían un discurso muy anti neoliberal, pero que cuando llegaron al poder, mantuvieron las grandes políticas intactas o incluso las profundizaron. El caso más reciente es el de Ollanta Humala.

de los OFM (Consenso de Washington).

Chile

Este es un caso particular que merece ser tratado en forma aparte, aún cuando la economía chilena es bastante más pequeña que las de Argentina, Brasil y México. Y la razón principal que la hace particular, es que el proceso de reformas y políticas en la dirección que indica el Consenso de Washington se inició a mediados de los '70, en plena Guerra Fría y cuando todavía las posturas socialistas tradicionales tenían respetabilidad intelectual. Es más, es muy posible que la experiencia chilena –con sus luces y sombras– haya servido de inspiración a los OFM y al propio Consenso de Washington, en cuanto a que en los setenta y ochenta, era primera vez que un país latinoamericano llevaba a la práctica un conjunto de políticas pro mercado y tenía éxito en el empeño: la economía chilena ha crecido más que todas las economías de la región desde 1975 y hoy se ubica en el primer lugar en cuanto a ingreso per cápita (medido a PPP). En 1990 estaba en el tercer lugar de este ranking, muy cerca del segundo, en tanto en 1980 en el sexto[28].

El gobierno de Pinochet intentó detener la inflación galopante heredada de la Unidad Popular (Allende), cortando drásticamente la fuente de emisión monetaria: el abultado déficit público[29]. Lo logró en 1976, pero la inflación no disminuyó hasta tasas de un dígito, sino hasta 1981. Parte de este demorado logro inflacionario se consiguió entre 1979 y 1981, cuando se apeló al tipo de cambio como ancla. El valor del dólar se fijó en $39 en junio de 1979 y se mantuvo en ese valor hasta junio de 1982. En buena parte de este período, entre 1978 y 1981, hubo una sustancial entrada de capitales que facilitó la mantención del tipo de cambio. Entre 1982 y 1989, en contraste, se implementó una política cambiaria de banda reptante según la inflación interna, que facilitaba una importante depreciación real del peso, de acuerdo a las nuevas condiciones externas de los ochenta, lo que también significó una menor preocupación por la inflación y un foco principalmente puesto en la recuperación del crecimiento. El PIB había caído más de un 15% entre 1982 y 1983, como

[28] CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013: tres décadas de crecimiento económico desigual e inestable.

[29] Se dictó un decreto que prohibía el financiamiento del déficit fiscal con emisión monetaria, lo que después fue recogido en la Constitución de 1980. Esto forzó, en un comienzo (hacia 1975), un drástico recorte de gasto público.

resultado de la crisis de la deuda externa en 1982.

Las privatizaciones de empresas en manos del Estado se hicieron en dos etapas. La primera fue de 1974 a 1979, y básicamente consistió en devolver al sector privado aquellas empresas que habían sido intervenidas durante la UP (que fueron muchas en diversas áreas) y otras que habían sido expropiadas legalmente. La segunda etapa fue más agresiva, entre 1985 y 1989, y contempló la licitación de los grandes monopolios estatales en los servicios públicos (agua, telefonía, electricidad). Una etapa intermedia podría definirse para el período entre 1979 y 1982, en que se privatizó el sistema de pensiones, creándose las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), y se organizó la salud privada en torno a una suerte de compañías de seguro de giro exclusivo llamadas ISAPRE[30]. También a comienzos de los ochenta se implementó un sistema de *vouchers* para la educación escolar, un esquema de subsidio a la demanda que los alumnos podían portar a cualquier colegio o escuela donde los aceptaran, fueran públicas o privadas. En 1981 se abrió también la opción de crear universidades e institutos profesionales a los privados.

La apertura comercial se hizo entre 1974 y 1979. Primero se eliminaron todas las barreras arancelarias y luego se establecieron aranceles parejos que fueron decreciendo gradualmente hasta alcanzar un 11% en 1979. La apertura financiera fue algo más tardía, entre 1978 y 1981, y también fue relativamente gradual.

Los mercados financieros se desregularon en la segunda mitad de los setenta, liberándose las tasas de interés y abriéndose las opciones a endeudamiento externo al sector privado. El mercado laboral fue sujeto, a partir de 1981, a una regulación relativamente flexible –más flexible, de todas maneras, a la que había hasta 1973– que confinaba la negociación colectiva a la empresa individual, descartando la negociación ramal. La gran mayoría de los precios que eran fijados por el Estado en el gobierno anterior (que eran más de tres mil) fueron liberados en octubre de 1973. Algunos artículos de primera necesidad (como el pan, por ejemplo) mantuvieron sus precios fijados por el Estado por un par de años más. Los precios de los servicios públicos provistos por monopolios naturales (agua, electricidad y telefonía) quedaron sujetos a leyes especiales que establecían mecanismos que simulaban precios de un mercado competitivo.

[30] ISAPRE es la sigla de «institución de salud previsional». Lo de previsional viene del hecho que las ISAPRE eran depositarias de aportes obligatorios (7% de la renta) de sus afiliados.

La inversión extranjera directa se quiso atraer a partir del DL 600, una forma de contrato especial entre el inversionista foráneo y el Estado de Chile, que le otorgaba una serie de garantías a quien lo suscribía (invariabilidad tributaria, expropiaciones en casos extremos y compensadas, entre otras). En 1981 fue aprobado el nuevo Código Minero que abrió la exploración y explotación del cobre a inversiones extranjeras y que complementó al DL 600.

Finalmente, el Derecho de Propiedad fue garantizado por el gobierno desde un comienzo[31] y consagrado en la Constitución de 1980 en forma preminente.

¿Y qué aprendimos de los noventa?

A fines de los noventa sobrevino la crisis asiática que afectó severamente a la gran mayoría de los países de América Latina: el PIB regional se contrajo en un 1% en 1999 y tardó algún tiempo en recuperar tasas de crecimiento elevadas. El orden económico que había surgido con la aplicación de políticas en línea con el Consenso de Washington quedó en entredicho. Se habían implementado varios cambios estructurales, alterándose radicalmente las fórmulas económicas vigentes hasta los ochenta, y, sin embargo, las economías de la región habían quedado expuestas a crisis en otras latitudes.

Hacia el año 2000, en Argentina se desató una crisis económica y política de proporciones que, aunque estalló en la cara del Presidente Antonio de la Rúa, venía gestándose desde la administración de Menem, especialmente luego de que la crisis asiática comenzara. En Brasil, si bien no hubo una crisis de la profundidad de la argentina, la economía dejó de crecer en 1998-99, y en 2002, el partido de Cardoso perdió las elecciones frente a Lula, un representante de la izquierda que traía un discurso contrario a las reformas de los noventa.

En México, la crisis asiática tuvo un impacto menor, pero la recesión de 2001 en EE.UU. provocó una caída del PIB mexicano en un 1% ese mismo año, y en las elecciones del 2000, el PRI perdió la presidencia después de más setenta años en el poder.

En Chile también hubo una leve recesión en 1999 que casi le cuesta la elección a la coalición gobernante ese mismo año. El crecimiento en los años venideros nunca volvería a ser tan elevado como en la década de los noventa.

En Perú se acabó abruptamente la era Fujimori en el 2000, dejando como legado un crecimiento

[31] Lamentablemente, el Derecho de Propiedad tuvo preminencia sobre los Derechos Humanos.

promedio del PIB de 0,8% anual entre 1998 y 2001. Finalmente, en Colombia se presentó una severa recesión en 1999 (el PIB cayó 4,6%) y la recuperación posterior fue muy débil. En las elecciones de 2002 se acabó la preminencia de los dos partidos históricos, el liberal y el conservador, que se habían alternado en el poder por varias décadas[32].

¿Qué falló? Es difícil decir que las reformas en su conjunto fallaron, toda vez que la región creció, entre 1990 y 1999, dos puntos porcentuales más que en la década anterior y casi un punto porcentual arriba del promedio mundial de los noventa. Las altas tasas de inflación de los ochenta dieron paso a una relativa estabilidad de precios. Pero probablemente las expectativas eran de un resultado mejor. Así lo han reconocido el Banco Mundial[33] y el FMI[34], en reflexiones más recientes, no exentas de polémicas. Entre otras cosas, estas reflexiones son motivadas por el hecho de que, durante la década de reformas, la pobreza aumentó ocho puntos porcentuales y la desigualdad creció en la mayoría de los países[35].

Una evaluación completa y justa de las reformas no puede hacerse solo con base en los resultados de la década en que se implementaron, sino que en un período más largo. Así lo haré un poco más adelante. Pero volviendo a los noventa, algunas cosas quedaron claras. Por de pronto, el uso de la política cambiaria con fines de estabilización de precios puede justificarse en un contexto de una muy alta inflación, pero –a poco andar– es un amarre innecesario. Su lado más complicado es que elimina la posibilidad de que el tipo de cambio opere como la variable de ajuste frente a los embates de una crisis internacional, caída en términos de intercambio o un cese abrupto de los influjos de capital. Y si es así, entonces las variables reales son las que terminan ajustándose, dado que los precios y salarios suelen ser bastante inflexibles a la baja. Sube la tasa de interés real, se resiente el crecimiento y crece el desempleo. Esto lo sufrieron Argentina en 2000-01, Brasil en 1999, México en 1994-95 y Chile en 1998-99. Lo peor de un régimen de tipo de cambio fijo o de una banda cambiaria muy estrecha es que la fórmula de salida frente a una crisis siempre es traumática.

[32] Las elecciones las ganó Alvaro Úribe, un candidato escindido del partido liberal.

[33] Economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform . Varios autores. Washington: The World Bank, 2005.

[34] Neoliberalism: Oversold? Jon than D. Ostry, Prakash Loungani, and Davide Furceri, Finance & Development, June 2016, Vol. 53, No. 2. IMF.

[35] CEPAL, Op. Cit.

El primer impulso de los gobiernos es defender la moneda y la paridad cambiaria, incurriendo en enormes costos cuasi fiscales –por el uso de las reservas del Banco Central– y con el previsible resultado de que siempre gana el mercado, forzando una devaluación significativa de la moneda local. Todos estos países habían pasado por una experiencia similar en ocasión de la crisis de la deuda externa, en 1982, cuando la defensa inicial de la paridad cambiaria había obedecido al temor de que una devaluación trajera de vuelta una inflación alta. Casi veinte años después, la defensa de la moneda obedeció mucho más al miedo al efecto «hoja de balance» en las empresas locales, es decir, al efecto que tendría la devaluación en empresas que se habían endeudado en dólares en los años previos para financiar inversiones en moneda local. Esta fue una lección bien aprendida en Chile, Brasil, México, Colombia y Perú, que desde entonces (1999-2000) adoptaron regímenes de flotación cambiaria acompañada de metas de inflación para orientar la política monetaria[36], esquema que sigue vigente en la actualidad. No es el caso de Argentina, la que sufrió una involución económica muy severa con el advenimiento al poder del matrimonio Kirchner Fernández[37].

Una segunda conclusión es que la apertura de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, o la integración financiera al mundo, debe operarse con mucha cautela, más todavía si es que estamos en presencia de un tipo de cambio fijo o un esquema cambiario poco flexible. Argentina y Brasil aprovecharon el acceso a capitales internacionales para financiar sus déficits fiscales, los que resultaron ser más rebeldes que lo esperado, en parte, por la presión sobre el gasto público de las mismas reformas (Brasil) y, en parte, por restricciones políticas (Argentina). Cuando esos capitales abruptamente dejaron de estar disponibles con la crisis asiática, reventó la convertibilidad en Argentina, y Brasil tuvo que aceptar una devaluación, la liberalización del tipo de cambio y un período de estancamiento económico. En México, ya en 1994, con ocasión del "tequilazo", habían tenido que abandonar el tipo de cambio fijo cuando los capitales extranjeros dejaron de entrar por la incertidumbre inicial generada por la firma del NAFTA.

Para Perú y Colombia, la apertura de capitales no fue un tema relevante frente a la crisis asiática, simplemente porque ambos países

[36] Véase F. Morandé, *A Decade of Inflation Targeting in Chile: Developments, Lessons, and Challenges*. Revista de Economía Chilena, junio 2000.

[37] Néstor Kirchner, 2003-2007, y Cristina Fernández, 2007-2015.

aún permanecían excluidos de los mercados financieros globales. Perú, aislado por la dictadura de Fujimori en su segundo período, y Colombia, por la inestabilidad política generada por la guerrilla y el narcotráfico.

Chile fue un caso similar y distinto. Similar en cuanto a que fue objeto de una enorme afluencia de capitales externos entre 1990 y 1997, la cual se detuvo en 1998 y 1999. Distinto porque no había un problema fiscal hasta 1998 (al contrario, los noventa fueron años de continuos superávits del sector público) y el endeudamiento fue básicamente privado, tanto de los bancos locales como directo del sector real. El temor al efecto "hoja de balance" de una depreciación brusca fue real y llevó al Banco Central a elevar considerablemente las tasas de interés, cortándose a ratos el flujo de crédito al sector privado. Paradójicamente, esta política de defensa cambiaria terminó teniendo, en la práctica, un efecto "hoja de balance" mucho más serio que la eventual depreciación de la moneda[38].

Pero Chile también es un caso aparte porque, después de haber pasado por una experiencia similar a comienzos de los ochenta, aplicó en los noventa un impuesto a los influjos de capitales de corto plazo en la forma de un encaje a los mismos. Es todavía materia de debate si esta política fue o no capaz de disminuir la afluencia total de capitales (después de todo, el peso se apreció en términos reales desde 1991 y el Banco Central multiplicó sus reservas internacionales por 5,5 veces), aunque sí logró sesgar la composición de ellos hacia endeudamiento de mediano y largo plazo. La política del encaje ha terminado siendo más popular en círculos académicos que desconfían de la globalización (Stiglitz) que en Chile mismo. Más recientemente, el mismo FMI, otrora escéptico y hasta contrario al encaje, lo ve con simpatía como una alternativa de política para enfrentar la volatilidad de los flujos financieros de corto plazo[39].

Tercero, la consecución de un balance fiscal coherente con las perspectivas de largo plazo de la economía es una condición necesaria para evitar una crisis interna mayor ante *shocks* externos negativos, como los sucedidos entre 1998 y 1999. Los casos de Brasil y Argentina, sobre todo este último, revelan la importancia de

[38] Muchos atribuyen la recesión de 1999 a la política monetaria súper contractiva llevada a cabo por el Banco Central. Para ser justos, sin embargo, parte de la reacción del Banco Central frente al ataque cambiario se justificó en una política de gasto fiscal muy expansiva hasta 1998, lo que arriesgaba una crisis de balanza de pagos mayor.

[39] Neoliberalism: Oversold? Op. cit.

tomarse más en serio el problema fiscal. La razón es muy simple: en un ambiente de abundancia de liquidez internacional y tratándose de un país con pocas o ninguna restricción al influjo de capital, el déficit fiscal suele terminar siendo financiado con endeudamiento externo año a año. Si ese financiamiento súbitamente desaparece, entonces el sector público, que ya no puede recurrir al impuesto inflación como en el pasado, termina colapsando. Argentina se declaró en default en diciembre de 2001 y quedó fuera de los mercados internacionales de crédito por catorce años, lo que sin duda representó un costo económico considerable en términos de crecimiento potencial.

Sin embargo, los casos de México y Chile, a fines de los noventa, muestran que el control fiscal no es una condición suficiente para evitar el daño de un *shock* externo. Esto es así porque en el período previo pudo haber habido un endeudamiento externo muy elevado del sector privado que, a la hora de entrado el pánico de los inversionistas internacionales, cuenta casi igual que un sobreendeudamiento público en el caso de economías emergentes, especialmente si los privados se encuentran muy descalzados en su balance entre activos (e ingresos) en moneda local y pasivos (y egresos) denominados en moneda extranjera.

Cuarto, economías como las de América Latina van a estar permanentemente sujetas a sufrir cuando haya una caída en sus términos de intercambio, independiente de si se aplican o no las medidas propuestas por el Consenso de Washington, mientras tengan una matriz exportadora muy concentrada en materias primas. La diversificación de las exportaciones siempre ha sido un objetivo buscado por los gobiernos de la región, pero no ha habido éxito en conseguirlo, incluso en países con una importante producción manufacturera, como Brasil y Argentina. México avanzó más en esta materia luego de firmado el NAFTA, al atraer actividades manufactureras desde EE.UU., y por eso tal vez libró con menos costo la crisis asiática (aunque después importó la recesión de su vecino del norte, en 2001).

Por último, es destacable que en la gran mayoría de los países de la Región, el resto de las reformas de los noventa –en línea con el Consenso de Washington– no sufrió modificaciones de importancia en la siguiente década. La excepción fue Argentina, que revirtió en 2005 la privatización de Correos; en 2008 la privatización de YPF, y también ese año el gobierno eliminó las AFJP y reinstauró un sistema de previsión de reparto. Además, la fuerte expansión del gasto público durante los gobiernos del matrimonio Kirchner redundó, en

definitiva, en que Argentina es el único país relevante de la región donde la inflación recrudeció hasta niveles de 30%[40] .

El legado, a la fecha, del Consenso de Washington

Las dos primeras décadas de este siglo han estado marcadas por muchos contrastes en América Latina. Por un lado, hubo un desmarque del Consenso de Washington en los gobiernos populistas de Argentina (ya comentado) y Venezuela, en este último caso con consecuencias dramáticas, a la fecha, sobre la calidad de vida de la población. También ha habido gobiernos populistas en Bolivia (Evo Morales) y Ecuador (Rafael Correa), los que sin embargo han mantenido la esencia de una economía de mercado con buenos resultados, por lo menos hasta antes de la caída en los precios de los *commodities*, en 2014. Otros países, como Perú y Colombia, y más recientemente México, han profundizado en políticas en línea con el Consenso de Washington con un desempeño económico muy positivo.

Brasil, el país más grande de la región, mantuvo con los gobiernos de Lula y Rousseff gran parte de lo reformado en los noventa, pero recientemente ha entrado en una severa crisis económica que lo llevará a tener dos años consecutivos de recesión (2015 y 2016). Chile, por su parte, profundizó y perfeccionó las reformas pro mercado de Pinochet con el advenimiento de la autonomía del Banco Central, el uso de concesiones de obras públicas para reducir el déficit de infraestructura y la firma de más de sesenta acuerdos de libre comercio que han llevado a que hoy el arancel promedio sea menor a 1%. Los resultados en cuanto a crecimiento, creación de empleo y reducción de la pobreza fueron muy buenos en los noventa –con excepción de 1999– y algo menos dinámicos desde entonces.

A pesar de los contrastes, el PIB *per cápita* promedio fue más de un 50% mayor en el período 2008-2012 que en el período 1980-89, según datos de la CEPAL[41], en tanto la pobreza bajó desde 40% de la población en 1980 a 28% en 2014. La región es hoy día mucho más integrada al comercio internacional que hace treinta o cuarenta años, la inflación está consolidada en cifras de un dígito y las políticas macroeconómicas se administran con mayor seriedad

[40] Con excepción de Venezuela, país al que hemos dejado fuera de nuestro análisis porque su caso es muy extremo.

[41] CEPAL, Op. Cit.

que en los setenta y ochenta. Ha mejorado notablemente el acceso a la educación, particularmente a nivel terciario, y ha emergido una enorme clase media. También han mejorado un sinfín de indicadores sociales, como la esperanza de vida al nacer, la desnutrición y la mortalidad infantil. También ha habido mejoras en la distribución del ingreso, pero aún esta permanece elevada y más alta que la media mundial.

Tal vez es este último resultado es el que ha sido más cuestionado, culpándose de ello a algunas de las reformas de los noventa. En términos simples, casi en categoría de eslogan, lo que se alega es que existen muchos sectores sociales que han sido excluidos de los frutos del crecimiento. Y, al revés, que ha habido sectores muy beneficiados por el esquema pro mercado, competencia y preminencia del sector privado que resultó de las reformas, sectores minoritarios que gozan de una baja carga tributaria (impuesto a la renta), controlan las principales empresas (algunas con una posición dominante o coludidas), e influyen en forma determinante en las decisiones de gobierno, cualquiera sea el signo de este. Dentro de las políticas que habrían favorecido este resultado están las privatizaciones y la disminución, en general, del rol del Estado; las distintas liberalizaciones de mercados que han sido aprovechadas por los grupos sociales dominantes a su favor; la desregulación del mercado laboral, que ha permitido que los empleadores saquen ventaja de los trabajadores, y la focalización del gasto público en la disminución de la pobreza y no en políticas abiertamente redistributivas. También se ve con recelo la mayor integración de las economías de América Latina a la globalización, porque las habría hecho más vulnerables a las crisis internacionales, con las secuelas de estas sobre el desempleo y la actividad económica.

Creo que esta línea de argumentación merece varios comentarios. Por de pronto, es necesario partir por una precisión. Quienes plantean estos reparos a las reformas de los noventa y sus resultados en materia de exclusión social se pueden encontrar en todos los países de la región, pero es mi impresión que solo en Chile, y en menor medida en Brasil, han llegado a formular un discurso coherente que han podido traducir en un programa de gobierno con medidas concretas en pos de la "inclusión" social. En otros, como México, Colombia, Perú y, hoy por hoy, en Argentina (con Macri), el foco del gasto público sigue siendo la disminución de la pobreza y sus causas; mientras el foco general de las políticas públicas sigue estando en sostener y aumentar el crecimiento económico como fuente de progreso para

todos. Detractores influyentes del *status quo* también se encuentran en organismos tradicionalmente sospechosos y desconfiados de una economía de mercado, como la CEPAL y otras entidades de la ONU, en tanto la preocupación general por la distribución del ingreso y la necesidad de inclusión también se manifiesta en el Banco Mundial y el mismísimo FMI[42-43].

En segundo lugar, el diagnóstico peca de exageración y de una base distorsionada de la realidad. La distribución del ingreso en la región sí ha mejorado en las últimas dos décadas, en conjunto con un mayor crecimiento y la propia reducción de la pobreza. Sigue siendo una distribución del ingreso bastante peor respecto de la que existe en países desarrollados, pero todos los sectores sociales tienen hoy un ingreso *per cápita* mayor que en 1980 y la enorme clase media que ha surgido en estos años da cuenta de mucha gente participando del mayor crecimiento económico, no solo una élite reducida[44]. Además, el sustancial incremento en el acceso a la educación, tanto secundaria pero sobre todo terciaria, ha implicado que la distribución del ingreso en los segmentos más jóvenes de la población sea más igualitaria que aquella del país como un todo[45].

Y tercero, las propuestas de política que surgen de este diagnóstico suelen no tomar debida cuenta de sus efectos colaterales sobre el crecimiento económico, la generación de empleo, la inversión y la recaudación tributaria. El ímpetu redistributivo puede perjudicar estas variables, coartando la posibilidad de que los países de América Latina accedan a un *status* de naciones desarrolladas. Sin embargo, no todo es contradictorio. Si el diagnóstico comentado concluye que para mejorar la distribución del ingreso se debe mejorar la educación, entonces crecimiento y distribución del ingreso van de la mano. No así necesariamente si la definición de mejora en la educación es coartar a la educación privada para privilegiar a la pública o privilegiar gratuidad en la educación terciaria en desmedro de la calidad y acceso a educación preescolar.

Las reformas de los noventa, que fueron en la línea de las propuestas

[42] Neoliberalism. Oversold? Op.cit.

[43] El mismo Williamson ha señalado que a los diez postulados básicos del Consenso de Washington debieran agregarse unos nuevos como, por ejemplo, que las políticas busquen una mejor distribución del ingreso.

[44] En la base del cuestionamiento parece primar una visión de conflicto social en una suerte de juego de suma cero, habitual en ciertos grupos de sociólogos y politólogos para los que políticas tipo Robin Hood (quitarle a los ricos para repartir entre los pobres) no se ven tan insensatas.

[45] Sapelli ha documentado esto para nuestro país en «Chile, ¿Más equitativo?», Ediciones UC, junio de 2011.

del Consenso de Washington, han sido, en definitiva, buenas para la región. Los caminos alternativos parecen no funcionar, como lo demuestran el caso argentino pre Macri y, sobre todo, Venezuela. No obstante, también es necesario reconocer que se requiere de nuevos énfasis si de verdad queremos llegar al desarrollo[46]. Por ejemplo, un primer énfasis debe estar en mejorar la productividad, incluyendo en esto la remoción de obstáculos legales o burocráticos al emprendimiento, y la necesidad de incrementar la inversión en R&D, aspecto en el que toda la región está muy rezagada. Además, ahora que el acceso a la educación a todo nivel ha mejorado mucho, es la hora de poner acento en la calidad.

Ello es desde todo punto de vista virtuoso, más aún si además se promueve la educación en ciencia y tecnología. De esto se demuestra que es imprescindible estar atentos a los efectos del cambio tecnológico en la competitividad de la producción local, sobre el empleo y la distribución del ingreso. Otro énfasis debiera ser facilitar el florecimiento de la exportación de servicios, como una manera no convencional de ampliar la matriz exportadora, lo que resultaría favorecido por una población más y mejor educada. El envejecimiento de la población, que es un fenómeno mundial, también debiera orientar varias políticas públicas hacia el futuro. Lo mismo puede decirse del cambio climático y del calentamiento global, que exige actuar desde ahora para que los países de América Latina se adapten a sus efectos.

Los énfasis anteriores tienen que considerar que las políticas que de ellos se deduzcan deben implementarse en un marco de una ciudadanía empoderada que exige total transparencia. No es sensato pensar que en el futuro veremos un nuevo Consenso de Washington iluminando el camino de lo que hay que hacer. Debemos esperar, o tal vez propiciar, consensos nacionales para problemas que pueden abordarse dentro de un país; consensos –o mejor, acuerdos– regionales para los temas que involucran a varios países en forma conjunta (como infraestructura o energía, por ejemplo) y acuerdos globales para lo que atañe al mundo como un todo (cambio climático).

[46] Resulta probable que las reformas estructurales del Consenso de Washington hayan tenido una gran limitación: pobreza de narrativa no económica, que es lo que haría que sean miradas con recelo por diversos analistas a la hora de evaluar sus efectos sobre el desenvolvimiento de los países de la región. Pero también es cierto que América Latina tuvo antes un exceso de narrativa no económica que nos tuvo sumidos en el estancamiento económico.

Bibliografía

BNDES: Histórico do PND. BNDES. Diciembre 2002

CEPAL (2013). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013: tres décadas de crecimiento económico desigual e inestable.

Fukuyama, F. (1994). *El fin de la historia y el último hombre*. Editorial Planeta

González, P. (1995). *México ante la crisis: Impacto social y cultural.* Ed. Siglo XXI.

Morandé, F. (junio, 2000). A Decade of Inflation Targeting in Chile: Developments, Lessons, and Challenges. *Revista de Economía Chilena*.

Ostry, J.; Loungani, P. y Furceri, D. (2016). Neoliberalism: Oversold? *Finance & Development*, June 2016, Vol. 53, No. 2. IMF.

Puga, C. (1996). *México, la modernización contradictoria*. México: Alambra.

Rapoport, M. (2000). El plan de convertibilidad y la economía argentina (1991-1999). *Economía e Sociedade*, dezembre 2000.

Sáinz, P. y Calcagno, A. (1999). La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis, en *Documento CEPAL*.

Sapelli, C. (2011). *Chile, ¿Más equitativo?* Ediciones UC.

Varios autores (2005). *Economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform*. Washington: The World Bank.

Villela, A. (1997). *The Collor Plan and the Industrial and Foreign Trade Policy*. Institute of Applied Economic Research.